

## 情報監視審査会平成28年年次報告書に関する意見書

2017年（平成29年）9月15日

日本弁護士連合会

衆議院及び参議院の情報監視審査会（以下「両院情報監視審査会」という。）は、それぞれ、特定秘密の指定等の運用に関し、平成28年年次報告書を提出した。

特定秘密の保護に関する法律（以下「秘密保護法」という。）は、国民主権及び民主主義の基盤である知る権利を侵害し、憲法に反するものであり、当連合会は同法の廃止を求めている。

その上で、当連合会は、上記各年次報告書を踏まえ、以下のとおり、秘密保護法の運用を見直し又は関係法令の改正を求める。

### 第1 意見の趣旨

- 1 該当する行政文書が存在しない場合に特定秘密指定は行うべきでない。例外としての、いわゆる「あらかじめ指定」や職員等の知識としてのみ存在する特定秘密の指定は、近い将来に行政文書が出現することが確実で、高度の必要性がありやむを得ない場合に限定すべきである。
- 2 特定秘密が記載された行政文書は、特定秘密の指定の有効期間満了まで確実に保存し、その後、保存期間が経過したときは、原則として全て国立公文書館等に移管する旨を公文書管理法等に規定するとともに、特定秘密が記載された文書が行政文書に該当しない場合であっても、特定秘密の指定の有効期間満了後は、当該特定秘密の内容が確認できるような措置を講ずべきである。
- 3 各行政機関における定期点検及び内部監査の実効性を高めるため、各行政機関内部における定期点検及び内部監査につき、定期点検や内部監査の実施時期や調査項目を明確化し、これらの実施方法を両院情報監視審査会が事前に確認するとともに、定期点検及び内部監査結果の公表を義務付けるべきである。
- 4 両院情報監視審査会による調査の実効性を確保するため、特定秘密の提示要求のための採決要件を緩和し、衆議院情報監視審査会規程及び参議院情報監視審査会規程に明文の規定を設けるべきである。
- 5 両院情報監視審査会からの求めがあったときは、行政機関は、全ての非開示情報等の報告等をしなければならない旨の規定を、国会法等に設けるべきである。
- 6 特定秘密の指定要件である非公知性については、事実上不特定多数の人に知

られるに至った場合は、行政機関の公表の有無にかかわらず、非公知性が失われたとすべきである。

- 7 適性評価の実施に関し、評価対象者が不同意とした場合や、評価の結果不適合とされた場合に不利益を受けないことを担保する制度を設けるべきである。
- 8 サードパーティールール(第三者に情報を提供する場合、当該情報を提供した外国の情報機関等の了承を事前に得た上で行う原則)に係る特定秘密につき、サードパーティールールに係る特定秘密であることを理由とする提供拒否は原則として許されないとした上で、提供を拒否することができる場合について明確な要件や手続が定められるべきである。
- 9 両院情報監視審査会は、特定秘密の提示要求を活用する等の方法により、特定秘密の指定が適正になされているかをより積極的に調査すべきである。
- 10 政府は、両院情報監視審査会による平成27年年次報告書及び平成28年年次報告書において指摘された意見等について速やかに対応するとともに、対応状況を公表すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書の内容

衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書は、2017年3月29日に提出、公表された。

同報告書は、①行政文書不存在、②作成から30年を超える特定秘密文書、③政府における指定理由に係る定期点検、内部監査、④独立公文書管理監、⑤特定秘密の指定の在り方、⑥国会報告及び両院情報監視審査会における政府の説明の6点について意見を付した上で早急な改善を求め、政府が具体的な改善を行わない場合には必要に応じて国会法第102条の16に基づく改善勧告を行うものとしている。

また、同報告書は、個別行政機関に関する事項、適性評価の実施状況の調査結果を明らかにしている。

### 2 参議院情報監視審査会平成28年年次報告書の内容

参議院情報監視審査会平成28年年次報告書は、2017年6月7日に提出、公表された。

同報告書は、秘密保護法に基づく他の行政機関等への特定秘密、特にサードパーティールールの適用がある特定秘密の提供に関し、実情を把握した上で、必要に応じて提供に関する統一的な手続について検討することを要請している。

### 3 行政文書不存在

該当する行政文書が存在しない特定秘密については、衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書において、特定課題として取り扱われ、意見が付されている。

平成27年末時点の特定秘密に指定された443件のうち、166件についてそれが記録された行政文書がないと認識され、特定秘密の指定権限のある20行政機関のうち6機関で行政文書のない特定秘密が指定されていた。このうち5行政機関の15件は、具体的な情報の出現前にあらかじめ指定したいいわゆる「あらかじめ指定」であった。また、行政文書も物件もないが、具体的な情報が職員等の知識として存在するものが2行政機関10件存在した。

このように該当する行政文書が存在しない場合に特定秘密指定が多数行われていることや、「あらかじめ指定」がなされていることは、特定秘密が際限なく拡大しかねないという秘密保護法の問題点がまさに現実化したものである。

該当する行政文書が存在しない場合において、特定秘密指定は本来行うべきでない。「あらかじめ指定」や職員等の知識としてのみ存在する特定秘密の指定は、報告書も指摘するとおり、近い将来に行政文書が出現することが確実で、高度の必要性がありやむを得ない場合に限定すべきである。

### 4 特定秘密文書の保存

作成から30年を超える特定秘密文書については、衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書において、特定課題として取り扱われ、意見が付されている。

同報告書によれば、特定秘密の指定の有効期間と、公文書管理法上の保存期間が異なっている例があったとのことである。当該文書は、公文書管理法上の保存期間を延長したとのことであるが、特定秘密の指定の有効期間中に、公文書管理法上の保存期間が経過した特定秘密文書が廃棄されてしまえば、特定秘密の内容を事後に確認することが全くできなくなってしまうおそれがある。

そこで、特定秘密文書は、特定秘密の指定の有効期間満了まで確実に保存される必要がある。

さらに、当連合会が2016年9月15日付け「情報監視審査会平成27年年次報告書に関する意見書」（以下「27年意見書」という。）において既に指摘したとおり、特定秘密が記載された文書の保存期間が経過したときは、原則として全てを国立公文書館等に移管しなければならない旨の規定を公文書管理法等に設けるべきである。

また、衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書によれば、特定秘密が記

載された文書が、在日米軍から一時的に借用している文書で、公文書管理法上の行政文書に該当せず、特定秘密の対象でなくなった時点で在日米軍に返却するとされた例があったとのことである。

仮に、当該特定秘密文書が在日米軍に返却されてしまえば、日本の行政機関には、当該特定秘密の内容を確認できるような文書が存在しなくなる可能性もある。

そこで、特定秘密文書が公文書管理法上の行政文書に該当しない場合であっても、特定秘密の有効期間満了後には、当該特定秘密の内容が確認できるような措置を講ずべきである。

## 5 政府における指定理由における定期点検、内部監査関係

(1) 衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書において、政府における指定理由にかかる定期点検、内部監査関係について意見が付されている。

(2) 秘密指定を行った各行政機関が特定秘密の指定理由の定期点検や内部監査を行うべきことは当然である。

他方で、当該行政機関による自己点検には限界があることも否定できない。特定秘密に関する各行政機関の意識や対応は、行政機関によっても差異があると考えられる。

報告書によれば、情報監視審査会が行政機関から提出を受けた「指定理由点検記録簿」の内容は極めて簡素であったとのことである。

秘密指定権限を有する各行政機関は、より実効性のある内部監査の方法を構築すべきである。具体的には、各行政機関が実施すべき定期点検や内部監査の実施頻度や実施項目をあらかじめ策定し、両院情報監視審査会がこれらの定期点検・監査方法を確認することとした上で、情報監視審査会により確認された定期点検・監査方法に従って実施された定期点検及び内部監査結果の公表を義務付けるべきである。

## 6 両院情報監視審査会における提示要求のための裁決要件の緩和

両院情報監視審査会の調査権限はより積極的に行使されるようにすべきである。

両院情報監視審査会が調査を行うに際し、実際に特定秘密文書を確認することが不可欠な場合が想定される。

調査のために必要な特定秘密文書を確認しないまま調査を行わざるを得ないとすれば、審査会の存在意義は大きく減殺されることとなる。

したがって、特定秘密の提示要求については、例えば、委員2名以上の賛成により行うことを可能にするなど、要件を緩和した上で衆議院情報監視審査会

規程及び参議院情報監視審査会規程に規定を明文化すべきである。

## 7 非開示情報等の報告等

両院情報監視審査会は、行政における特定秘密の保護に関する制度の運用を常時監視するために設けられているのであるから（国会法第102条の13）、その実効性の確保のためには、情報監視審査会が必要とする情報が、行政機関から十分に提供されなければならない。したがって、本来、特定秘密以外の情報は、情報監視審査会の求めに応じて、全て報告されるのが原則である。

しかるに、従前、行政機関による特定秘密以外の情報の開示拒否が見られたことから、当連合会は、27年意見書において、「行政機関において、審査会からの求めがあった場合には、全ての非開示情報等を報告等しなければならない旨の規定を、国会法等に設けるべきである。」と指摘していたところである。

衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書によれば、従前と比較して、より具体的に非開示情報等の報告等を行うことにより、理解しやすかった例もあるようである。

しかし、衆参両院の情報監視審査会平成28年年次報告書によれば、なお、情報監視審査会における質疑で委員の求めがあっても、非開示情報等の報告等を拒否する例が少なくないことがうかがわれる。

そうであれば、全ての非開示情報等の報告等を行わなければならない旨の規定を、国会法等に設ける必要がある。

## 8 非公知性の要件

特定秘密の指定要件である非公知性については、「特定秘密の指定及びその解除並びに適正評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準」（以下「運用基準」という。）において、「非公知性の判断は、現に不特定多数の人に知られていないか否かにより行うものとする。当該情報と同一性を有する情報が報道機関、外国の政府その他の者により公表されていると認定する場合には、たとえ我が国の政府により公表されていなくても、本要件を満たさない。」とされている。

ところが、従前、政府以外により公表等された情報についても、非公知性の要件を満たす取扱いがされていると疑われる事例があった。

このため、当連合会は、27年意見書において、「外国政府や報道機関により当該情報が公開された場合には非公知性が失われるとの内容で運用を統一すべきである。」と指摘していた。

衆議院情報監視審査会平成28年年次報告書によれば、情報監視審査会の質疑において、委員から、ある特定秘密の内容に関して、「公知であるか否か。」

との質問があったのに対し、ある行政機関（行政機関名は報告書に不記載）は、「事実上、その内容に一般に認知されている内容が含まれるかといえばその可能性はある。しかし、行政機関として、公表していないものであり、結果として公知になったとしても、当該行政機関が認めたことではなく、公知かどうかは判断できない。」と答弁している。

この答弁は、行政機関が公表したものでない限り、一般に認知されている内容が含まれているかどうか確認のしようがなく、当該情報の非公知性が失われたかどうかは判断しない（できない）とするものと解され、明らかに運用基準に反するのみならず、特定秘密が要件を欠くに至ったときは、速やかにその指定を解除するものとする規定する秘密保護法第4条第7項に反する。

もとより、実質的に見ても、既に一般に報道などによって認知されている情報を特定秘密のままにしておくことは、違法ないし不当に市民の言論活動を制約するおそれがあり、許容しがたい。

特定秘密の内容が外国政府や報道機関その他の者により公開されるに至った場合は、行政機関の公表の有無にかかわらず、非公知性が失われることを改めて確認し、これに従った運用を徹底すべきである。

## 9 適性評価

(1) 衆議院情報監査審査会平成28年年次報告書によれば、平成27年内に実施された適性評価は19機関、9万6714件であり、うち行政機関の職員等に対するものは9万4466件、適合事業者の従業者に対するものは2248件である。適性評価の評価対象者が同意しなかった件数は36件であり、このうち行政機関の職員等が22件、適合事業者の従業者が14件である。同意が取り下げられた件数は2件である。適性評価の結果、特定秘密を漏らすおそれがないと認められなかった件数は1件であった。

(2) 適性評価については、法制定に至る過程においても、対象者のプライバシーを侵害するおそれが懸念されており、その運用に際しては対象者の保護が図られるべきである。

同報告書によれば、特定秘密文書を保有していない宮内庁や文部科学省でも適性評価が実施されている。

適性評価をどのような場合にどのような対象者について行うかにつき、基準が設けられるべきである。

(3) 評価対象者のうち、不同意とした対象者や不適格とされた対象者が不利益な取扱いを受けないことがどのように担保されているかは、報告書によっても不明である。

適性評価の実施に同意しなかった対象者が不利益な取扱いを受けるとすれば、対象者は事実上適性評価の実施に同意せざるを得ないこととなり相当ではない。

したがって、適合事業者の従業者も含めた対象者全員について、適性評価の実施に同意しなかったり、不適格とされたりした場合に不利益を受けることのない仕組みが構築されるべきである。

#### 1 0 サードパーティールールに係る情報について

(1) 衆議院情報監視審査会の調査において、サードパーティールールに係る情報について提供することができる場合はどのような場合であり、どのような方法で提供が可能かについて、明確にされていない。

参議院情報監視審査会の調査によっても同様であり、参議院情報監視審査会平成28年年次報告書においてはサードパーティールールに係る特定秘密について、提供に関する統一的な手続の検討が要請されている。

(2) 秘密保護法案審査時の国会審議においては、サードパーティールールの適用がある特定秘密であっても、「秘密会にさえ提供できないと限定されるものは極めて本当にまれ」であり、「国会に提供をしてはいけないと限定される本当に例外的な場合に限ってサードパーティールールの適用がある情報であるので審査会に提供できないと疎明する」との政府答弁がなされていた。つまり、秘密保護法成立過程においては、サードパーティールールを理由とした提供拒否は原則として許されず、極めて例外的かつ限定的な場合に限って提供しないことが許容されるものとされていたのである。

したがって、サードパーティールールに係る特定秘密については、秘密保護法成立過程における政府答弁に従い、原則として情報監視審査会への提供拒否は許容されないとした上で、提供しないことが許容される場合の要件や手続について、明確なルールが定められるべきである。

#### 1 1 特定秘密指定の監視

両院情報監視審査会は、特定秘密保護制度の運用を常時監視するため特定秘密の指定、解除、適性評価の実施の状況について調査するために設けられている（国会法第102条の13）。このため、情報監視審査会は、行政機関の長に対し、特定秘密の提出を求めることができる。

特定秘密保護制度は、市民の知る権利を制約し、場合によっては市民に刑事罰を科すものであるから、特定秘密保護制度の運用を監視する両院情報監視審査会の役割は重要である。

しかし、両院の平成28年年次報告書によれば、両院情報監視審査会が特定

秘密の開示を求めたのは、衆議院が2省庁の計6件であり、参議院は開示を求めている。衆議院で開示を求めた理由も、作成から30年を超える行政文書であるためや、当該情報を保有している理由が判然としないためというにすぎず、特定秘密指定が適正に行われているかとの観点からの調査が十分に行われているとはいえない。

両院情報監視審査会は、特定秘密の提示要求を活用するなどして、個々の特定秘密文書のレベルでも、より積極的に、特定秘密の指定が適正に行われているかどうか確認すべきである。

## 1.2 その他報告書において指摘された事項について

両院情報監視審査会による平成27年年次報告書及び平成28年年次報告書において指摘された意見等については、基本的には両院情報監視審査会による監視機能を高め、かつ、特定秘密指定などの適正化に資するものと考えられる。政府は速やかに対応するとともに、対応状況を公表すべきである。

以 上